Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

34 355 Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek)

Nr. 9 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2016 en het nader rapport d.d. 12 december 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Economische Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 13 juni 2016, no.2016001218, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het nota van wijziging inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het gezamenlijk verzorgen van hoger onderwijs door Nederlandse en buitenlandse instellingen voor hoger onderwijs alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (bevordering internationalisering hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) (Kamerstuk 34 355, nr. 8), met toelichting.

De Wet Versterking besturing beoogt een wettelijke basis te geven voor transnationaal onderwijs.[1] Artikel 1.19 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) geeft instellingen voor hoger onderwijs de bevoegdheid om in Nederland geaccrediteerde opleidingen volledig in het buitenland te verzorgen. Artikel 1.19 WHW is nog niet in werking getreden. Naast enkele technische aanpassingen, vult de nota van wijziging de delegatiegrondslag van artikel 1.19 WHW aan. Daardoor

[1] Staatsblad 2010, 119.

kst-34355-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

ontstaat de mogelijkheid om het verzorgen van transnationaal onderwijs afhankelijk te stellen van toestemming van de Minister en aan die toestemming voorschriften te verbinden.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de nota van wijziging aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft vragen over de weigeringsgronden voor de toestemming en de verhouding tussen accreditatie en intrekking van de toestemming. Voorts is onduidelijk op welke wijze het toezicht en de handhaving van de kwaliteitswaarborgen van transnationaal onderwijs zullen worden ingevuld.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juni 2016, nr. 2015001218, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 september 2016, nr. W05.16.0148/I, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal inhoudelijke opmerkingen.

1. Introductie toestemmingsvereiste

De nota van wijziging bevat, naast een aantal technische aanpassingen, een aanpassing van artikel 1:19 WHW. Deze aanpassing maakt het mogelijk om in het belang van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en van de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat voor het verzorgen van transnationaal onderwijs toestemming van de Minister is vereist. De Minister kan aan de toestemming voorschriften verbinden. Volgens de toelichting beoogt de regering met een zorgvuldige beoordeling vooraf te bewerkstelligen dat alleen instellingen en opleidingen waarvan de kwaliteit boven elke twijfel verheven is, hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. De regering beschouwt een toestemmingsvereiste in ieder geval de komende jaren als een noodzakelijke extra waarborg voor de ontwikkeling van transnationaal onderwijs, maar sluit niet uit dat op termijn dit vereiste wellicht niet meer nodig is. Om onnodige bureaucratie te vermijden is bepaald dat het toestemmingsvereiste «kan» worden ingevoerd.

De Afdeling merkt op dat transnationaal onderwijs de verspreiding van de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs kan bevorderen, internationale netwerken kan versterken en de uitwisseling van studenten en docenten kan stimuleren. Ook kan het een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onderwijsinstellingen in andere landen. Daarbij moet echter een aantal randvoorwaarden in acht worden genomen:

- *Transnationaal onderwijs mag geen afbreuk doen aan de kwaliteit en continuïteit van het hoger onderwijs in Nederland.*
- *Voorts moeten voor transnationaal onderwijs dezelfde – althans vergelijkbare – eisen gelden als voor de geaccrediteerde opleidingen in Nederland en moet het toezicht op de naleving ervan gegarandeerd zijn.*[2]
- *Tot slot moet oneigenlijk gebruik van de rijksbijdrage voor zover het transnationaal onderwijs wordt verzorgd door bekostigde instellingen worden voorkomen (artikel 1.9 Whw).*

[2] Artikel 1.19, tweede lid, WHW.

Tegen deze achtergrond kan de introductie van een toestemmingsvereiste een noodzakelijk instrument zijn om de reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs te beschermen en controle te houden op de ontwikkeling van transnationaal onderwijs. De Afdeling gaat hierna in op een aantal vragen die de nota van wijziging oproept.

1. Introductie toestemmingsvereiste

De Afdeling deelt de opvatting van de regering dat het aanbieden van opleidingen in het buitenland de verspreiding van de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs kan bevorderen, internationale netwerken kan versterken en de uitwisseling van studenten en docenten kan stimuleren. Het kan volgens de Afdeling een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van onderwijsinstellingen in andere landen. Ook deelt de Afdeling de opvatting van de regering dat daarbij een aantal randvoorwaarden in acht genomen moet worden.

De Afdeling stelt vervolgens vast dat de introductie van een toestemmingsvereiste een noodzakelijk instrument kan zijn om de reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs te beschermen en controle te houden op de ontwikkeling van opleidingen in het buitenland. De Afdeling stelt in verband daarmee een aantal vragen.

2. Weigeringsgronden

De regering wil ter voorkoming van reputatieschade van het Nederlandse hoger onderwijs onder meer voorkomen dat bekostigde instellingen in het buitenland onnodig met elkaar concurreren en dat transnationaal onderwijs wordt ingezet vanuit overwegend of puur commerciële overwegingen.[3] *De Afdeling merkt in dit verband het volgende op.*

a. Met de regering acht de Afdeling het denkbaar dat door het feit dat instellingen in het buitenland met elkaar concurreren en uit commerciële motieven transnationaal onderwijs ontwikkelen, de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs en de profilering van dit onderwijs in het geding kan komen. In het bijzonder zou zich de situatie kunnen voordoen dat onderwijscapaciteit van een bekostigde instelling wordt verplaatst naar de buitenlandse vestiging. In dat geval zou een verbod op «export» van personeel en onderwijsmiddelen in het belang van het Nederlandse onderwijs nuttig kunnen zijn. Dit geldt te meer indien de opbrengst van het transnationaal onderwijs niet (volledig) terugvloeit naar de Nederlandse bekostigde instelling. Hiervan kan sprake zijn in de situatie dat de Nederlandse bekostigde instelling een overeenkomst is aangegaan met een buitenlandse rechtspersoon, zelf een buitenlandse rechtspersoon heeft opgericht, of (deels) eigenaar is van de buitenlandse rechtspersoon. In die gevallen wordt feitelijk, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, door de Nederlandse overheid bekostigde expertise overgedragen aan een commerciële instelling.

Gelet hierop adviseert de Afdeling te verduidelijken voor welke situaties het toestemmingsvereiste is bedoeld en indien nodig de gronden voor toestemming daarmee in overeenstemming te brengen.

b. In samenhang met het vorige punt vraagt de Afdeling aandacht voor de opmerking in de toelichting dat alleen instellingen en opleidingen waarvan de kwaliteit boven iedere twijfel verheven is hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. De Afdeling wijst erop dat de WHW geen onderscheid maakt tussen excellente en voldoende instellingen of

---

[3] Kamerstukken II 2015/16, 34 355, nr. 6, blz. 2.

opleidingen. Van belang is slechts of de instelling of opleiding mag toetreden tot het WHW-stelsel en graden mag verlenen omdat aan de wettelijke minimumeisen en de voorwaarden voor accreditatie is voldaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

2. Weigeringsgronden

a. De Afdeling adviseert in de eerste plaats te verduidelijken voor welke situaties het toestemmingsvereiste is bedoeld en indien nodig de gronden voor toestemming daarmee in overeenstemming te brengen.
De toestemmingsfiguur is bedoeld voor alle opleidingen die in het buitenland worden aangeboden en beoogt twee belangen te beschermen. Die belangen worden in het gewijzigde artikel 1.19 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) genoemd. In de eerste plaats gaat het om het belang van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland. Het is de bedoeling dat het aanbod van opleidingen in het buitenland bijdraagt aan de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en daarvoor een meerwaarde heeft. Daarbij kan worden gedacht aan het versterken van internationale netwerken en uitwisseling van studenten en docenten. In ieder geval moet worden voorkomen dat het Nederlandse hoger onderwijs door opleidingen in het buitenland onderwijscapaciteit, onderwijsmiddelen of bestuursfocus verliest. In de tweede plaats gaat het om het belang van de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. Dit belang raakt aan aspecten van internationaliseringsbeleid, zoals verwoord in mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 september 2016 (Kamerstukken II 2015/16, 22 452, nr. 48). Nederlands hoger onderwijs in het buitenland dient aan dat beleid bij te dragen. In ieder geval moet worden voorkomen dat door het verzorgen van een opleiding in het buitenland door een Nederlandse hoger onderwijsinstelling de reputatie van Nederland of het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland onder druk komt te staan.
De hiervoor bedoelde belangen vragen om uitwerking. Die uitwerking zal plaatsvinden in een algemene maatregel van bestuur. De daarbij te introduceren toestemmingsfiguur zal ertoe leiden dat een instelling aan diverse aspecten aandacht zal moeten besteden en het resultaat daarvan zal moeten vastleggen in een plan (aanvraag). Op basis daarvan kan de Minister toetsen of de voorgenomen activiteiten bijdragen aan de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en aan de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland. Als dat niet het geval is, kan toestemming worden geweigerd. Gedacht kan worden aan de volgende weigeringsgronden:

- de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft, wordt niet in Nederland aangeboden (zie ook hierna);
- de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft is in Nederland een herstelperiode gegund als bedoeld in artikel 5a.12a van de WHW;
- de veiligheid van de bij het onderwijs in het land van vestiging betrokken personen kan onvoldoende worden geborgd;
- de maatregelen die beogen de kwaliteit van het onderwijs in het land van vestiging te borgen, zijn onvoldoende;
- de onderwijsactiviteiten kunnen schadelijk zijn voor de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en het land van vestiging;
- de instelling voor hoger onderwijs is in financiële zin onvoldoende stabiel;
- de wijze waarop financiële risico's zullen worden tegengegaan en de maatregelen die zullen worden getroffen om te voorkomen dat de rijksbijdrage wordt aangewend voor de onderwijsactiviteiten in het buitenland, zijn onvoldoende.

Daarnaast zal de toestemming onder het voorbehoud van verdragsrechtelijke afspraken tussen de Staat der Nederlanden en het land van vestiging

worden verleend. De instelling kan dus pas van start gaan met het verzorgen van de opleiding in het buitenland, wanneer deze afspraken zijn gemaakt.
De regering is van oordeel dat het benoemen van de te beschermen belangen op het niveau van de wet een toereikend kader biedt voor een nadere regeling voor het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het is naar het oordeel van de regering dus niet nodig – en uit een oogpunt van flexibiliteit ook niet wenselijk – de weigeringsgronden op het niveau van de wet te regelen. Wel zal de toelichting bij de nota van wijziging worden aangevuld.

b. De Afdeling adviseert vervolgens in de toelichting in te gaan op de opmerking dat alleen instellingen en opleidingen waarvan de kwaliteit boven iedere twijfel verheven is hoger onderwijs in het buitenland mogen aanbieden. De Afdeling merkt terecht op dat het accreditatiestelsel in dat opzicht geen onderscheid maakt. De toelichting bij de nota van wijziging is daarom aangepast. In de algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat opleidingen onvoorwaardelijk geaccrediteerd moeten zijn en dat er geen sprake mag zijn van een hersteltraject. Met die (extra) eisen is de (basis)kwaliteit van een opleiding die in het buitenland wordt aangeboden in voldoende mate geborgd.

3. Verhouding tussen accreditatie en intrekking toestemming

Indien een niet bekostigde rechtspersoon voor het eerst een geaccrediteerde opleiding wil gaan aanbieden, geldt een verzwaarde, uitgebreide toets nieuwe opleiding. Deze verzwaring houdt in dat niet volstaan wordt met uitsluitend een plantoets, maar dat er sprake moet zijn van bewezen kwaliteit. Dit betekent dat de opleiding om voor erkenning in aanmerking te komen, eerst een volledige cyclus moet hebben doorlopen.[4]

a. Uit de nota van wijziging wordt niet duidelijk in hoeverre deze regel ook geldt voor Nederlandse instellingen die transnationaal onderwijs willen aanbieden. Indien verondersteld wordt dat een transnationale opleiding aan een lichtere vorm van accreditatie kan worden onderworpen omdat deze een kopie is van een bestaande Nederlandse opleiding en in feite alleen de plaats van vestiging verschilt, wijst de Afdeling erop dat die veronderstelling waarschijnlijk niet opgaat. Ten aanzien van relevante voorwaarden in het kader van de accreditatie, zoals de kwaliteit en kwantiteit van het ingezette personeel, studievoorzieningen (studiebegeleiding, studenten met handicap) en opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg kan vermoedelijk niet zonder meer worden verondersteld dat deze ook in de transnationale opleiding vervuld zullen worden. Indien de activiteit in het buitenland uitgaat van een buitenlandse rechtspersoon, ligt toepassing van de uitgebreide toets nieuwe opleiding voor de hand, nu alsdan sprake is van een eerste onder deze rechtspersoon verzorgde opleiding. In dit verband rijst de vraag of de wettelijke regels inzake accreditatie en toets nieuwe opleiding voldoende zijn toegesneden op het transnationaal onderwijs, gelet op het feit dat de WHW bij uitstek geschreven is voor in Nederland opererende instellingen.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zonodig aan te passen.

b. Ingevolge het voorstel kan worden bepaald dat een instelling voor hoger onderwijs voor het verzorgen van transnationaal onderwijs toestemming van de Minister nodig heeft. Niet geregeld is echter dat een

[4] Kamerstukken II 2015/16, 34 412, nr. 7.

verleende toestemming kan worden ingetrokken en wat hiervan de gevolgen zijn. Met de intrekking van de toestemming is immers de accreditatie van de opleiding nog niet ingetrokken. Bij transnationaal onderwijs gaat het om geaccrediteerde opleidingen. Dit betekent dat de kwaliteit van de opleiding als voldoende is beoordeeld. Accreditatie heeft als rechtsgevolg dat aan deze opleidingen een graad is verbonden, mits de instelling zich houdt aan de voorschriften inzake kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs en de examens en de vooropleidingseisen.[5]
Het is de vraag of het intrekken van de toestemming moet worden aangemerkt als een handelen in strijd met genoemde voorwaarden en derhalve zal leiden tot verlies van de accreditatie. Dat is niet aannemelijk, omdat in dat geval zou kunnen worden volstaan met het intrekken van de accreditatie.

Gelet hierop adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen in die zin dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor intrekking van de toestemming en voor een bepaling dat intrekking van de toestemming ook tot intrekking van de accreditatie leidt.

c. Vervolgens komt de vraag aan de orde wat de gevolgen zijn indien de accreditatie van een opleiding niet opnieuw wordt verleend. Volgens de wet moet het instellingsbestuur bij verlies van accreditatie van een opleiding onder meer bekend maken aan welke andere instelling studenten de opleiding kunnen voltooien. Voor de studenten voor wie dat niet mogelijk is, wordt de opleiding aan de instelling voortgezet.[6]

De Afdeling wijst erop dat het belang van de goede naam van het Nederlandse hoger onderwijs meebrengt dat deze regel ook geldt voor studenten aan buitenlandse opleidingen met een Nederlands diploma. Duidelijk zou moeten zijn of en zo ja wie in dat geval deze studenten uit het buitenland moet overnemen. De toelichting maakt niet duidelijk of en zo ja, op welke wijze de voor de Nederlandse situatie beschreven overnameplicht van andere instellingen voor buitenlandse opleidingen (of instellingen) moet worden toegepast.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig de WHW aan te passen.

3. Verhouding tussen accreditatie en intrekking toestemming

a. De Afdeling stelt dat uit de nota van wijziging niet duidelijk wordt in hoeverre de verzwaarde, uitgebreide toets nieuwe opleiding ook geldt voor Nederlandse instellingen die hoger onderwijs in het buitenland willen aanbieden. Daarbij stelt de Afdeling de vraag of de wettelijke regels inzake accreditatie en toets nieuwe opleiding voldoende zijn toegesneden op dit type onderwijs, gelet op het feit dat de WHW bij uitstek geschreven is voor in Nederland opererende instellingen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.
De regering is van plan in de nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur te regelen dat een opleiding die in het buitenland wordt verzorgd ook in Nederland wordt aangeboden. Door het stellen van deze eis wordt gewaarborgd dat de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft, zich – in Nederland – heeft bewezen. Tevens wordt daardoor tegengegaan dat instellingen uitsluitend om commerciële redenen opleidingen verzorgen voor de buitenlandse markt. In dat geval zou de buitenlandse activiteit geen «meerwaarde» hebben voor het hoger onderwijs in Nederland. De Minister zal dus geen toestemming verlenen voor opleidingen die

[5] Artikel 1:12 WHW.
[6] Artikel 5a.12 WHW.

uitsluitend in het buitenland worden verzorgd. Voor een nevenvestiging in Nederland is geen afzonderlijke accreditatie nodig. Van dit uitgangspunt wordt niet afgeweken als het om een nevenvestiging in het buitenland gaat.
In geval van opleidingen die volledig in het buitenland worden verzorgd, zal in de algemene maatregel van bestuur – in het kader van de toestemming – wel als extra waarborg worden verlangd, dat de accreditatie van de desbetreffende opleiding onvoorwaardelijk is en dat er geen sprake is van een hersteltraject. Er bestaat met andere woorden in de visie van de regering geen aanleiding om naast het reguliere oordeel van het accreditatieorgaan andere kwaliteitseisen te stellen (anders dan dat over de kwaliteit geen twijfel mag bestaan).
Het voorgaande neemt niet weg dat in verband met de specifieke omstandigheden in het buitenland en ter voorkoming van fraude aanvullende voorschriften nodig zijn. In dat kader is het van belang dat zicht bestaat op onder meer:

- de eventuele partnerorganisatie of partnerorganisaties waarmee zal worden samengewerkt;
- de wijze waarop de kwaliteitszorg van het onderwijs in het land van vestiging zal worden geborgd;
- de opvattingen van de bevoegde overheidsinstanties in het land van vestiging over de voorgenomen opleiding;
- de wijze waarin is voorzien in het afbouwen van de opleiding in financiële en personele zin en ten opzichte van studenten, indien de opleiding zou worden beëindigd;
- de wijze waarop financiële risico's zullen worden tegengegaan;
- andere aspecten.

Het belang van de algemene maatregel van bestuur is er in gelegen dergelijke aspecten goed te regelen. Daarmee en door de reguliere mechanismen voor kwaliteitszorg en -toezicht – en dus niet door verzwaarde eisen aan de accreditatie te stellen – wordt de kwaliteit van een volledig in het buitenland verzorgde opleiding ook in het buitenland geborgd. De toelichting bij de nota van wijziging is op dit punt aangevuld.

b. De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen in die zin dat een wettelijke grondslag wordt gecreëerd voor intrekking van de toestemming en voor een bepaling dat intrekking van de toestemming ook tot intrekking van de accreditatie leidt.
In de nota van wijziging is het toestemmingsvereiste facultatief geformuleerd. Als het toestemmingsvereiste bij algemene maatregel van bestuur wordt gesteld – dat wordt door de regering beoogd – dan kan toestemming ook weer worden ingetrokken. De intrekkingsgronden zullen – net zoals de gronden voor toestemming – nader worden geregeld in de beoogde algemene maatregel van bestuur. De nota van wijziging is in verband hiermee aangepast. Intrekking zal tot gevolg hebben dat de opleiding niet langer in het buitenland mag worden aangeboden. In de algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld hoe een dergelijk besluit op zorgvuldige wijze kan worden uitgevoerd, met name in verband met de afronding door studenten van de desbetreffende opleiding en de verlening van graden. Het ligt voor de hand dat die regeling vergelijkbaar zal zijn met de regeling die geldt bij beëindiging van accreditatie en bij ontneming van rechten.
Indien voor de buitenlandse vestiging de toestemming wordt ingetrokken moet het onderwijs op die vestiging worden beëindigd, maar blijft de accreditatie voor de opleiding in Nederland geldig.Toestemming zal naar het oordeel van de regering bijvoorbeeld ingetrokken kunnen worden indien blijkt dat een instelling zich (stelselmatig) niet houdt aan het voorschrift dat de bekostiging die is bedoeld voor het onderwijs in Nederland niet mag worden aangewend voor onderwijs in het buitenland.

Dat besluit hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de accreditatie. De opleiding kan kwalitatief op orde zijn.
De Afdeling wijst erop dat accreditatie als rechtsgevolg heeft dat aan geaccrediteerde opleidingen een graad is verbonden, mits de instelling zich houdt aan de voorschriften inzake kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs en de examens en de vooropleidingseisen. De Afdeling stelt de vraag of het intrekken van de toestemming zal moeten leiden tot verlies van de accreditatie.
De regering ziet dat als volgt. Waar het opleidingen betreft die niet alleen in Nederland, maar ook in het buitenland worden aangeboden, zal elke instelling, bekostigde instelling of rechtspersoon voor hoger onderwijs, zich moeten houden aan de (beperkte set) voorschriften die gelden voor rechtspersonen voor hoger onderwijs. Daaronder valt ook artikel 1.12, tweede lid, waarin is voorgeschreven dat als voorwaarde voor de bevoegdheid «WHW-graden» te verlenen onder meer van de instelling wordt geëist dat deze zich houdt aan hetgeen bij of krachtens de WHW is geregeld ten aanzien van (onder meer) de kwaliteitszorg. De voorschriften die bij de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur zullen worden gesteld kunnen deels ook onder het begrip «kwaliteitszorg» worden geschaard. Indien een instelling zich niet aan die voorschriften houdt, kan de bevoegdheid «WHW-graden» te verlenen, vervallen. Dat gebeurt niet van rechtswege maar door een besluit van de Minister (artikel 6.10 WHW). Die bevoegdheid bestaat dus naast de bevoegdheid de toestemming in te trekken. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid waarbij de Minister alle betrokken belangen afweegt. Intrekking van de toestemming om een opleiding volledig in het buitenland aan te bieden leidt dus niet automatisch tot intrekking van de bevoegdheid tot graadverlening. Een genuanceerdere benadering is hier mogelijk en ook wenselijk, omdat de graadverleningsbevoegdheid niet alleen de vestiging in het buitenland maar ook de opleiding in Nederland betreft. De accreditatie van de opleiding in Nederland blijft geldig. Het voorgaande is alsnog in de toelichting bij de nota van wijziging verwoord.

c. De Afdeling stelt vervolgens de vraag wat de gevolgen zijn indien de accreditatie van een opleiding niet opnieuw wordt verleend. De toelichting maakt volgens de Afdeling daarnaast niet duidelijk of en zo ja, op welke wijze de voor de Nederlandse situatie beschreven overnameplicht van andere instellingen voor buitenlandse opleidingen (of instellingen) moet worden toegepast. De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en zo nodig de WHW aan te passen.

Zoals hiervoor is toegelicht hoeft intrekking van de toestemming geen gevolgen te hebben voor de accreditatie. Omgekeerd zal dat wel het geval zijn. In de algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld hoe een dergelijk besluit in die situatie op zorgvuldige wijze kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in verband met de afronding door studenten van de opleiding en de verlening van graden. De toelichting bij de nota van wijziging is in verband met het voorgaande aangepast.

4. Toezicht en handhaving

Omdat het transnationaal onderwijs deel uitmaakt van het Nederlandse onderwijsbestel moet het aan de wettelijke eisen voldoen die ook voor geaccrediteerde opleidingen in Nederland gelden; tevens moet de kwaliteit van het onderwijs gegarandeerd zijn. Volgens de toelichting gelden de kwaliteitswaarborgen die van toepassing zijn op het onderwijs dat wordt verzorgd door rechtspersonen voor hoger onderwijs in Nederland ook als de opleiding wordt verzorgd door een bekostigde instelling in het buitenland. Deze waarborgen betreffen, aldus de

toelichting, voorschriften over kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, examens, de vooropleidingeisen.

a. De Afdeling merkt op dat de toelichting niet ingaat op het toezicht op de naleving van deze wettelijke eisen en kwaliteitswaarborgen. De Inspectie van het onderwijs en de NVAO zijn formeel niet bevoegd om in het buitenland toezicht uit te oefenen en handhavend op te treden. Niet duidelijk is op welke wijze in die situatie zal worden voorzien in adequaat toezicht. Aangezien Nederland voor de effectuering van het toezicht afhankelijk is van de medewerking van het desbetreffende land, kan dit betekenen dat het noodzakelijk is om met het land van vestiging verdragen te sluiten over toezicht en handhaving. Die afspraken dienen vervolgens in het desbetreffende land in bindende regelgeving te worden omgezet.[7] In die situatie ligt het in de rede aan een toestemming in elk geval het voorschrift te verbinden dat de instelling verplicht is om mee te werken aan toezicht door de Inspectie en de taakuitoefening door de NVAO. Daarbij zal de instelling moeten aantonen dat de onderwijs- en toezichtactiviteiten worden toegestaan door het land van vestiging. Het toestemmingsvereiste lijkt in zoverre onmisbaar.

De Afdeling adviseert aan dit vraagstuk in de toelichting nader aandacht te besteden en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Omdat de activiteiten in het buitenland onder meer vanwege de afstand tot Nederland een andere invulling krijgen, zal het toezicht daarop ook toegesneden moeten zijn. Dossieronderzoek zal in de meeste gevallen niet toereikend zijn. Zo blijkt uit het rapport over Stenden hogeschool dat tevredenheidsmetingen nauwelijks zinvol zijn, omdat studenten in het buitenland (in dit geval: Thailand) niet altijd gewend zijn hun mening over het onderwijs te geven.[8] Daarom zal, vaker dan in Nederland het geval is, de situatie ter plaatse moeten worden beoordeeld. Dat kan de nodige kosten meebrengen.
Gelet hierop adviseert de Afdeling in de WHW of de Wet op het onderwijstoezicht een uitdrukkelijke grondslag op te nemen om deze extra kosten in rekening te brengen bij de aanvrager.

4. Toezicht en handhaving

a. De Afdeling maakt diverse opmerkingen over het toezicht op de naleving van de wettelijke eisen en kwaliteitswaarborgen. Voor wat betreft de kwaliteitsborging vooraf (accreditatie door de NVAO) heeft de regering hiervoor al aangegeven daarin in beginsel geen complicaties te zien.
De Inspectie beoordeelt en bevordert de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs met inbegrip van het stelsel van accreditatie en heeft tot taak het onderzoeken van de kwaliteit van het onderwijs aan een instelling voor hoger onderwijs anders dan ten behoeve van de accreditatie. Het staat niet ter discussie dat opleidingen die volledig in het buitenland worden verzorgd – na inwerkingtreding van artikel 1.19 – onder de taakomschrijving van de Inspectie vallen. Dit toezicht is gericht op het instellingsbestuur dat, ook in het geval van een nevenvestiging in het buitenland, in Nederland is gevestigd. Het college van bestuur van de Nederlandse instelling is namelijk verantwoordelijk voor haar onderwijs in

[7] Zie het advies van de Raad van State van 22 december 2011 inzake staatsexamens op Curaçao (Kamerstukken II 2011/12, 32 558, nr. 10 (bijlage).

[8] Bij de Wet versterking besturing is de wetgever er expliciet van uitgegaan dat het verzorgen van transnationaal onderwijs zonder wetswijziging niet mogelijk was. Stenden baseerde zich echter op een notitie van OCW «Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland, wat er wel en wat er niet kan» waarin transnationaal onderwijs wel werd toegestaan. Na de inwerkingtreding van 1.19 WHW zal dat beleid verleden tijd zijn.

binnen- en buitenland. De inspectietaken worden dus voornamelijk in of vanuit Nederland uitgevoerd.
De Afdeling wijst erop dat voor het uitoefenen van toezicht en handhavend optreden in het buitenland de medewerking van het land van vestiging benodigd is. Dat kan ertoe leiden dat verdragen gesloten moeten worden over toezicht en handhaving. De regering is zich van die optie goed bewust, maar gaat er daarnaast van uit dat de Inspectie haar toezichtstaak in belangrijke mate in Nederland kan uitoefenen via het college van bestuur, ook als het om hoger onderwijs in het buitenland gaat. Mocht blijken dat de Inspectie door onvoldoende medewerking van het college van bestuur haar toezicht op een opleiding in het buitenland onvoldoende kan uitoefenen, dan is dit een intrekkingsgrond voor de toestemming.
De Inspectie kan echter locatiebezoek noodzakelijk achten. In dat geval treedt de Inspectie binnen de rechtsmacht van een ander land. Daarvoor is expliciete instemming nodig van het land van vestiging. In de algemene maatregel van bestuur zal geregeld worden dat die instemming een voorwaarde is voor het mogen realiseren van een nevenvestiging in het buitenland, zodat vooraf verzekerd is dat de Inspectie en (commissies van de) NVAO toegang hebben en hun rol kunnen vervullen binnen de buitenlandse vestigingen. Om te verzekeren dat de Inspectie en de NVAO hun taken op locatie kunnen uiteoefenen, zal de Staat der Nederlanden hierover vooraf eenduidige afspraken met het land van vestiging. De regering beschouwt de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen nadere voorschriften, waar nodig in combinatie met verdragsrechtelijke afspraken, als een toereikende waarborg voor effectief toezicht.

b. Het advies van de Afdeling om in de WHW of de Wet op het onderwijstoezicht een uitdrukkelijke grondslag op te nemen om extra kosten in verband met het toezicht in het buitenland in rekening te kunnen brengen bij de belanghebbende instelling, neemt de regering niet over. De regering is van mening dat de kosten voor de instandhouding van een stelsel van doorberekening in verhouding tot de te innen kosten niet te hoog mogen zijn. Omdat het vooralsnog om een beperkt aantal instellingen gaat en om een beperkt aantal landen, acht de regering die kosten niet proportioneel en de administratieve lasten te hoog. De kosten zullen worden gemonitord.

5. Regels voor onbekostigde instellingen

Het voorgestelde artikel 1.19, tweede lid, WHW heeft slechts betrekking op bekostigde instellingen die transnationaal onderwijs verzorgen.[9]
Hierdoor wordt ten onrechte de indruk gewekt dat onbekostigde instellingen voor hoger onderwijs die transnationaal onderwijs verzorgen aan geen enkele regel zijn onderworpen.
De Afdeling adviseert artikel 1.19, tweede lid, WHW op dit punt aan te passen.

5. Regels voor onbekostigde instellingen

Het advies van de Afdeling om artikel 1.19, tweede lid, WHW aan te passen, omdat ten onrechte de indruk gewekt zou kunnen worden dat onbekostigde instellingen voor hoger onderwijs aan geen enkele regel zijn onderworpen, is overgenomen. De nota van wijziging is zodanig aangepast dat ondubbelzinnig blijkt dat het wettelijke regime voor

[9] Genoemd artikellid bepaalt dat de regels die gelden voor rechtspersonen voor hoger onderwijs die in Nederland onderwijs verzorgen ook van toepassing zijn op transnationaal onderwijs dat verzorgd wordt door bekostigde instellingen.

rechtspersonen voor hoger onderwijs op zowel bekostigde als onbekostigde instellingen van toepassing is.

6. Aanwending rijksbijdrage in verband met opleidingen

Artikel 1.19, derde lid, eerste volzin, van de WHW bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels worden gesteld met betrekking tot de aanwending van de rijksbijdrage in verband met het verzorgen van geaccrediteerde opleidingen in het buitenland. Doordat in het voorgestelde artikel 1.9, eerste lid, wordt bepaald dat ten behoeve van het verzorgen van hoger onderwijs in het buitenland geen aanspraak op bekostiging bestaat is de strekking van artikel 1.19, derde lid, eerste volzin, onduidelijk.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

6. Aanwending rijksbijdrage in verband met opleidingen

Naar aanleiding van een door de Afdeling geconstateerde onduidelijkheid wijst de regering erop dat het gewijzigde artikel 1.9 de *aanspraak* op bekostiging betrof, terwijl het gewijzigde artikel 1.19 de wijze van *besteding* van de rijksbijdragen betrof. Dit is in de toelichting verduidelijkt. Overigens is de wijziging van artikel 1.9 alsnog overgeheveld naar de wijziging van artikel 1.19, waardoor alle regelingsaspecten voor opleidingen die volledig in het buitenland worden verzorgd, in één artikel zijn opgenomen.

7. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

7. Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerking is gevolg gegeven.

8. Ten slotte

In verband met het advies zijn artikel 1.19 en de toelichting aangepast; inhoudelijk, redactioneel en qua indeling. Dat heeft ertoe geleid dat in artikel 1.19 alle specifieke voorschriften zijn te vinden die van toepassing (kunnen) zijn op nevenvestigingen in het buitenland. Het gaat daarbij om de volgende aspecten:
- bekostiging (er bestaat geen aanspraak op bekostiging);
- besteding van de rijksbijdrage (te regelen bij algemene maatregel van bestuur; de rijksbijdrage mag alleen voor binnenlandse opleidingen worden aangewend);
- het toepasselijke WHW-regime (het wettelijke regime voor rechtspersonen voor hoger onderwijs is van toepassing, ook als het om bekostigde instellingen gaat;
- een delegatiegrondslag voor nadere voorschriften en een toestemmingsvereiste.

Door overheveling is de wijziging van artikel 1.9 komen te vervallen.
In het nieuwe artikel 1.19a is het geregeld welke voorschriften gelden voor de toegang en inrichting van promoties in het buitenland. Dat was aanvankelijk in artikel 1.19 geregeld. Die regeling is alsnog – om redenenen van overzichtelijkheid – overgeheveld naar een afzonderlijk artikel, namelijk artikel 1.19a. Daarbij is tevens bepaald, dat met betrekking tot het verlening van de graad Doctor of Doctor of Philosophy in het buitenland, om redenenen van kwaliteitsborging of profilering van

het Nederlandse hoger onderwijs, nadere voorschriften kunnen worden vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dat is wenselijk, omdat voor promoties in het buitenland, net zoals voor het verzorgen van opledingen in het buitenland, extra waarborgen nodig kunnen zijn. De inwerkingtreding van dit artikel zal plaatsvinden wanneer de kwaliteitsborging ten aanzien van promoties in het buitenland afdoende is.
Daarnaast is de nota van wijziging aangevuld met drie nieuwe wijzigingen die in tegenstelling tot de wijziging van artikel 1.19 kunnen worden beschouwd als wijzigingen van technische aard. De wijzigingen houden verband met een verbeterde redactie van artikel 7.50, de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 7.53 en een toezegging aan de Eerste Kamer inzake de regeling voor het vervallen van tentamenresultaten (artikel 7.10).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U, mede in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, verzoeken in te stemmen met toezending van de gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.16.0148/I

– Artikel 1.19, derde lid, tweede volzin, in een afzonderlijk lid onderbrengen, omdat het toestemmingsvereiste geen verband heeft met de regels over de aanwending voor de rijksbijdrage.